

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ

Світові інтеграційні процеси та посилення впливу глобалізації призвели до необхідності зміни моделей управління не лише на корпоративному, але й на державному рівнях. Необхідність коригування діяльності органів виконавчої влади нерозривно пов'язана з визначенням її оптимальних параметрів, адекватних новим умовам. Зауважимо, що формування ефективної моделі державного управління повинно враховувати необхідність підвищення якості співпраці державних органів влади з бізнесом, громадянськими інституціями, міжнародними урядовими та комерційними установами. Особливої уваги за таких умов набуває питання підвищення ефективності діяльності митних органів, які займають провідне місце у системі зовнішньої і внутрішньої політики держави. Складність оцінювання ефективності їх діяльності визначається з однієї сторони – специфікою функціонування, а з іншої – недостатнім рівнем розробки наукових засад здійснення самого оцінювання.

Аналіз наукової літератури та нормативних документів свідчить про відсутність як єдиного підходу до трактування термінів "ефективність митної справи", "ефективність діяльності митних органів", так і методики оцінки такої ефективності. На сучасному етапі оцінка ефективності діяльності митних органів визначається відомчими нормативними документами, порядками, розробленими на виконання Методики визначення узагальненого рейтингу показників роботи митних органів, затвердженої ще наказом Держмитслужби України від 28.11.06 №1062, і має ряд істотних недоліків.

До недоліків існуючої системи оцінки можна віднести:

- надмірне розростання і ускладнення комплексу показників;
- некоректна спроба служити універсальним інструментом оцінки на всіх рівнях ієрархії;
- ряд показників, що не відображають власне ефективності діяльності митних органів;
- незбалансованість комплексу показників.

Проблеми оцінювання ефективності діяльності митних органів досліджувались у роботах багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених. Більшість авторів обмежуються лише визначенням критеріїв і загальним описом компонентів методики оцінки, а також роздумами про необхідність проведення подальших поглиблених досліджень. Багато дослідників розглядають проблему визначення ефективності діяльності митних органів, використовуючи методи і критерії, які вважають пріоритетними. Розглянемо деякі з них.

Існує концепція, що представляє систему митних органів, як елемент інфраструктури забезпечення підприємницької діяльності у сфері зовнішньої торгівлі. Однак вона не повною мірою враховує реальну ситуацію, в якій митні

органи зайняті, насамперед, фіскальною та правоохоронною діяльністю. Водночас, митні органи представляють собою суб'єкт державного управління у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Отже, і оцінювати ефективність митних органів слід саме в управлінському аспекті, тобто як ступінь досягнення поставлених цілей і завдань, успішність виконання покладених на митні органи функцій.

Крім того, на адекватність оцінювання ефективності впливають правильно організований збір інформації і точність статистичних даних. Сьогодні працівники митних установ вимушені вирішувати складні завдання в умовах невизначеності, неточності й нечіткості інформації, тому для прийняття правильного управлінського рішення, враховуючи вплив соціально-політичних обставин, якості статистичної інформації та інших факторів, необхідно комплексно застосовувати як формалізовані, так і неформалізовані методи аналізу, економіко-математичні методи дослідження операцій, моделювання та прогнозування.

Також, під ефективністю діяльності митних органів розуміють показник, який відображає співвідношення результатів діяльності у відповідній сфері (перераховані до державного бюджету податки і збори, кількісні показники оформлених товарів тощо) та залучених для досягнення таких результатів ресурсів (матеріальних, трудових). Очевидно, що показники ефективності діяльності митних органів необхідно визначати на базі основних завдань, які вони покликані виконувати. Пріоритетним напрямом діяльності Державної митної служби України протягом останніх років визначалося забезпечення реалізації фіскальної політики, підвищення ефективності регулювання зовнішньої торгівлі, безумовне виконання показників надходжень до Державного бюджету. Однак, дані показники ефективності є досить умовними через обмеженість можливостей митних органів впливати на підвищення такої ефективності. Головним фактором, який впливає на надходження податків і зборів від митної служби, є обсяги імпорту товарів, на збільшення якого митні органи впливати об'єктивно не можуть. Крім того, функції та завдання митної служби України значно ширші, вони не обмежуються справлянням податків і зборів. Сучасні процеси інтернаціоналізації економіки поступово змінюють роль митниці, унікальність положення якої забезпечує можливість сприяння торгівлі та захисту національних інтересів держав. До важливих завдань митних органів на сучасному етапі належить участь у боротьбі з шахрайством, тероризмом та організованою злочинністю, що значно розширює можливості та значення митниці, яка до недавнього часу була орієнтована майже виключно на збирання мит і непрямих податків на імпорт. Йдеться, перш за все, про суттєві зміни ролі митних органів, які з механізму економічного регулювання (переважно, стягування мит) перетворюються на механізм забезпечення безпеки держави. Досвід розвинених країн світу свідчить не тільки про переорієнтацію ролі митниць у сучасному суспільстві та державі. Він свідчить про ускладнення відповідної системи аналізу та оцінки ефективності митної справи, оскільки до проблемного поля потрапляють не тільки питання зовнішньоекономічної діяльності (експортно-імпортні операції), але й загальні питання національної безпеки: інформаційне забезпечення зовнішньоторговельних операцій,

створення загальної системи управління та оцінки ризиків, уніфікація критеріїв відбору ризиків з метою підвищення ефективності контролю, уніфікація керівних принципів описання товарів та кодів специфікації товарів тощо.

Згодом українська митниця поступово переорієнтується на виконання схожих завдань. Але до сфери аналізу та оцінки ефективності митної справи ступінь їх досягнення та суспільно значущі наслідки досягнення певних пріоритетів не потрапляють.

Зокрема, йдеться про активізацію участі митних органів у боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил. Параметри ефективності в даному випадку як правило обмежуються кількістю порушених справ, пов'язаних з контрабандою або результатами адміністративного провадження у справах про порушення митних правил. Враховуючи ступінь залучення митних органів до процесу провадження у таких справах, ефективність ця є виключно кількісною, адже визначення соціально-економічних наслідків припинення незаконної та злочинної діяльності для суспільства і держави не відбувається, що навіть при першому наближенні дає можливість стверджувати обмеженість стратегічного планування розвитку митної справи. Наприклад, припинення діяльності організованих груп, що займаються контрабандою, викриття схем незаконного переміщення товарів і вантажів через митну територію України не тільки сприяє посиленню системи митної безпеки, безпосередньо впливаючи на підвищення ефективності захисту внутрішніх ринків і забезпечуючи інтереси національної безпеки, але й уможливорює визначення стратегічних та оперативних планів щодо попередження злочинних діянь, залучаючись до процесу інтернаціоналізації вирішення проблем забезпечення європейської і загалом міжнародної безпеки. Однак, дієвість і ступінь співпраці митних органів з правоохоронними органами, в сфері діяльності яких знаходяться економічні злочини, злочини проти основ національної безпеки, майже ніяк не відображаються в оцінці ефективності митної справи. І це тільки один з прикладів обмеженого підходу до оцінки ефективності митної справи й економічної ефективності загалом.

Ефективність митної справи може бути адекватно визначена тільки в межах комплексного системного підходу, що потребує, перш за все, вироблення конкретних теоретико-методологічних підходів до ефективності державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, митне регулювання, митний контроль і оформлення, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил, які являють собою зміст митної справи, не мають при цьому зводитися виключно до ефективності митно-тарифних та нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі.

Відтак, з точки зору економічної ефективності митної справи, пріоритет має не тільки обсяг коштів, що надійшли до державного бюджету, але й (і це мабуть навіть є більш важливим) динаміка зростання обсягів міжнародної торгівлі, активізація зовнішньоекономічної діяльності, що безпосередньо пов'язано з ефективністю державного регулювання цієї сфери, у тому числі й управлінською ефективністю митної справи.